«**учиться**» – означает прикладывать разум к чему-то; читать и проверять с целью усвоения.

(словарь Нойа Вебстера, 1828 год)

**ДОКЛАД**

**Тема:**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ**

Рассматривая этот вопрос нам с Вами не избежать необходимости смотреть с разных точек зрения. Нужно определиться: что было, что есть, что будет и чем всё закончится.

Для начала целесообразно взглянуть глазами законодателей, как они видят процесс законотворчества в сфере образования.

Не следует забывать и главного, а именно: заказчика, т.е. тех, кому нужны эти законы, в том числе политиков, исполняющих заказ общества на изменения в политике и деятельности государства, а также исполнителей этих законов, т.е. всех участников правоотношений в сфере образования.

Чего хотим и как этого достичь? Т.е. взгляд в будущее.

**ПЕРВОЕ:**

На международной Конференции организаций образования взрослых **«Пять лет после Гамбургской конференции. Образование взрослых в Центральной и Восточной Европе».** (Сочи, 9 сентября 2002 г.) выступал первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по образованию и науке, доктор философских наук, профессор, член-корреспондент Российской академии образования **Олег Николаевич Смолин.** Там он предложил функциональную классификацию законов Российской Федерации, согласно которой, система образовательного законодательства должна включать в себя следующие семь основных блоков:

1. Конституционное законодательство;
2. Интегральные законы[[1]](#footnote-1);
3. Отраслевые законы;
4. Законы «тумблерного» типа;
5. Бифункциональные законы, реализующие функции законов отраслевого и «тумблерного» типа;
6. Законы ситуативного назначения;
7. Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования.

По сути, у нас в России так оно и есть.

Нормативно-правовое обеспечение деятельности учреждений дополнительного образования детей практически входит в эту классификацию. Но при этом есть особенности.

Поэтому не рекомендую полностью опираться на тексты докладов того периода и законы, копируемые из неофициальных источников права.

Дело в том, что 17-го октября текущего года Государственная Дума Российской Федерации уже приняла в первом чтении проект нового ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ, а Закон «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 уже существует в редакции от 10.07.2012.

Однако пока прежние законы действуют, мы обязаны их исполнять, и ориентироваться на те основные положения, которые в них заложены.

1. **Конституция**

Российская Конституция в части регулирования права на образование гарантирует гражданам права на общедоступное, т.е. без конкурса, и бесплатное дошкольное образование, а также на общедоступное и бесплатное среднее профессиональное образование. Однако не гарантирует право на общедоступное и бесплатное образование в старшей школе и профессионально-технических учебных заведениях, заметьте, не гарантирует право граждан на дополнительное образование. Что сделало абсолютно необходимым принятие нового закона «Об образовании» и специального закона «О дополнительном образовании». Похоже, практика пошла по пути включения вопросов дополнительного образования в основной закон об образовании. Дополнительное образование детей, при этом, в особую категорию, возможно, и не выделится. Об этом позже.

1. **Интегральные законы**

К группе интегральных законов в системе российского образовательного права могут быть отнесены:

* Национальная доктрина образования;
* Закон РФ «Об образовании» (действует с июля 1992 г.) и
* Образовательный кодекс.

Первые два законодательных акта должны были заложить фундамент системы, а третий – завершить этап её формирования. Однако исторически всё сложилось иначе.

*Национальная доктрина образования* - была утверждена Постановлением Правительства № 751 от 4 октября 2000 г

*Закон РФ «Об образовании»* - интегральный Базовый закон – в том виде, как он был принят в 1992 году, регулировал в основном деятельность тех образовательных учреждений, которые реализуют основные образовательные программы – от детского сада до аспирантуры. Вопросы дополнительного образования оказались его «ахиллесовой пятой», поскольку не были прописаны в статье 5, устанавливающей государственные гарантии прав граждан в области образования.

*Образовательный кодекс*

Образовательного кодекса России не существует. (У нас традиционно, как это было в СССР, не принимают конкретных российских законов, когда есть закон и для других республик.)

16 ноября 2006 года на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят МОДЕЛЬНЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС ДЛЯ ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ СНГ (постановление № 27-12)

1. **Отраслевые законы**

Законы отраслевого типа регулируют различные подсистемы (уровни, секторы) системы образования. (Примером является Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», вступил в силу с 1 января 2002 года).

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ принят Постановлением N 24-14 от 4 декабря 2004 года на двадцать четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. Закон состоит из 8 разделов и пока что имеет для нас основное значение, т.к. содержит исходную информацию о дополнительном образовании вне школы.

1. **Законы «тумблерного» типа**

Законы «тумблерного» типа предназначены для того, чтобы «запустить» в действие одну или несколько норм Базового или отраслевого закона.

Наиболее важным из таких законов является Федеральная программа развития образования (ФПРО). Положение, согласно которому именно такая программа должна быть организационной

основой развития образования, было установлено ещё первой редакцией Закона РФ «Об образовании» 1992 г. Сама же Федеральная программа была утверждена специальным законом в апреле 2000 г. С тех пор она неоднократно подвергалась критике. Однако она имеет целый ряд положений в области дополнительного образования, отсутствующих в Базовом законе, в частности, в области дополнительного образования детей. ФПРО полезна уже тем, что под неё каждый год система образования получает бюджетные средства.

1. **Бифункциональные законы, реализующие функции законов отраслевого и «тумблерного» типа**

Для нашей темы интересен, пожалуй, лишь один - Федеральный Закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». Принят Государственной Думой 2 июня 1999 года. Он регулирует право на образование почти 10 % детей, которые, так или иначе, нуждаются в специальных образовательных условиях.

1. **Законы ситуативного назначения**

Важность таких законов можно почувствовать уже из названия следующего закона: Федеральный Закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию».

Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". Закон в ряде случаев выполнил свои защитные функции, в т.ч. когда речь шла о ликвидациях и реорганизациях в системе дополнительного образования.

Ещё один закон, имеющий прямое отношение к нашей теме, – Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об образовании" и в Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части дистанционных образовательных технологий, до настоящего времени для многих остающиеся непривычными)».

Не за горами то время, когда к дистанционным технологиям будут относиться так же, как и к обычным.

Доиндустриальная цивилизация породила систему обучения «учитель–ученик», индустриальная цивилизация сделала наиболее распространённой классно–урочную (аудиторную) систему, а постиндустриальная цивилизация сделает преобладающими дистанционные образовательные технологии.

Мы уже имеем ПРИКАЗ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 06 мая 2005 г. № 137 "ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ДИСТАНЦИОННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ", продолжение этого находим в проекте нового закона.

1. **Законодательные акты в смежных областях права, обеспечивающие функционирование и развитие образования**

Среди законодательных актов в смежных областях права, обеспечивающих функционирование и развитие образования, наибольший интерес для нас представляют бюджетное и налоговое законодательство.

Останавливаться на этих законах не будем, как и подробно комментировать выше названные. О причинах ниже.

Взгляд законодателей, хотя и не всех и не в полном объёме, мы рассмотрели. В принципе, этого достаточно, чтобы понять, что депутаты на самом деле не являются законотворцами в том смысле, как бы нам хотелось. Если бы это было иначе, мы бы уже давно имели нужные нам законы.

**ВТОРОЕ:**

Вот мы и подошли к ВТОРОМУ разделу, а именно: мнение заказчиков.

Заказчики законов в сфере дополнительного образования детей – это, в первую очередь родители (по сути, все граждане государства), а также должностные лица, которым поручено представлять интересы граждан, в том числе председатель Правительства и Президент Российской Федерации.

Заказчики тоже, кстати, имеют разные приоритеты:

* Родителей продолжают волновать вопросы, связанные с досуговой деятельностью внешкольных учреждений, что позволяет родителям сохранять уверенность в том, что их дети под присмотром, пока сами они находятся на работе. Вопросы же дополнительного образования, как свидетельствует практика, они отодвигают «на потом», т.е. эти вопросы становятся более актуальными для родителей, когда их дети обучаются в старших классах общеобразовательной школы.
* Президент и Правительство намерены использовать изменения в законодательстве об образовании как средство достижения других целей: укрепление экономики страны, для чего нужны новые людские ресурсы, компетентные двигатели прогресса. Здесь уместно напомнить опыт 3-х образовательных реформ в Японии. Результат: Современная Япония – страна с высоким уровнем жизни населения: одни из лучших в мире технических разработок, первое место в сфере электроники и автоматики, информационное общество и многое другое.

Япония – это страна с 127-миллионным населением. Почти 50% выпускников школ получают высшее образование, потому что иметь хорошее образование в Японии очень престижно, а дать хорошее образование своему ребёнку – первостепенная задача каждого родителя-японца. От того, какую школу, а затем вуз закончит ребёнок, во многом зависит вся его дальнейшая жизнь и карьера, а значит качество и уровень жизни.

Концепция третьей реформы образования в Японии была высказана одним из премьер-министров Японии Ясухиро Накасонэ. В одном из своих выступлений он заявил: «…образовательная реформа должна быть нацелена на то, чтобы, с одной стороны, сохранить и развивать традиционную японскую культуру, унаследованную от предыдущих поколений. А с другой − воспитывать у подрастающего поколения высокие идеалы, растить его физически здоровым, формировать личность гражданина, развивать в нём творческое начало, прививать общепринятые в человеческом обществе моральные и поведенческие стандарты, чтобы будущие граждане Японии смогли внести свой вклад в сокровищницу мирового сообщества и привнести в него частицу японского сознания».

А для чего нам нужна новая правовая основа? Во-первых, чтобы решить имеющиеся проблемы в сфере образования, возникшие в период перестройки, которая расшатала прежнюю систему образования советской страны, а во-вторых, чтобы не оказаться на задворках новой цивилизации.

Есть хорошее правило: «никогда не беритесь за новый проект, если он не финансируется, т.к. исполняться не будет». Новый же проект, подкреплённый Законом, имеет гарантии бюджетного финансирования. И это главная функция закона. Кроме того, закон устанавливает единый порядок, единый алгоритм действий по внедрению концепции образования в жизнь.

Энергичность действий Президента и Правительства по реализации поставленных целей мы уже наблюдаем, а именно: 7 мая текущего года в 14 часов В.В. Путин вступает в права Президента РФ, а спустя 2 часа, в 16 часов уже подписывает Указ N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», в первом пункте которого указано: «….. обеспечить достижение следующих показателей в области образования: - увеличение к 2020 году числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70–75 процентов, предусмотрев, что 50 процентов из них должны обучаться за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета».

1 июня 2012 г. Указом Президента Российской Федерации от № 761 утверждена НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЙСТВИЙ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ НА 2012 – 2017 ГОДЫ.

17 октября 2012 г. Государственная Дума приняла в первом чтении Проект нового закона об образовании в РФ

Новый закон об образовании в РФ, призван заменить два действующих базовых документа — «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», которые были приняты в 1992 и 1996 годах соответственно.

В подготовленном правительством РФ тексте, насчитывающем 417 страниц, устанавливаются общие принципы, регулирующие отношения в системе образования. Закрепляются госгарантии реализации права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями.

По мнению министра образования РФ Дмитрия Ливанова, законопроект носит ярко выраженный социальный характер. «Он закрепляет социальные гарантии обучающихся и тех, кто обучает, которые были в прежнем законодательстве, и расширяет их. Он также создаёт механизмы и инструменты для реализации этих гарантий». Документ «строится вокруг человека – тех, кто учится, кто учит, вокруг родителей, конкретизируя их права и обязанности, уточняя социальный статус этих людей».

Законопроект исходит из того, что нужно сохранить преемственность с действующим законодательством, но и закладывает возможности для повышения качества образования.

Что касается основных новаций, то проект «расширяет круг организаций, в том числе организаций различных форм собственности, в которых граждане могут получать бесплатное образование». С его вступлением в силу образование за счёт государства граждане смогут получать не только в государственных, но и в негосударственных организациях.

Помимо этого, «вводятся дополнительные возможности по обеспечению для детей доступа к дошкольному образованию». «Оно может быть обеспечено как в форме семейного образования, так и в образовательном учреждении, причём не только в детских садах, но и в дошкольных группах при школах и так далее».

Закон принципиально нацелен на формирование возможности выбора для каждого обучающегося – выбора различных учебных курсов, как в самой образовательной организации, так и вне её. Достигается это использованием новых технологий обучения, в том числе дистанционных, электронных. Также закрепляется на законодательном уровне сетевое взаимодействие образовательных организаций.

Законопроект гарантирует общедоступность среднего профессионального образования. Оно будет включать в себя как программы подготовки специалистов среднего звена, так и высококвалифицированных рабочих.

Впервые закрепляются особенности образовательной деятельности – при получении образования гражданами, которые проявляют выдающиеся способности, гражданами с ограниченными возможностями здоровья, а также реализации образовательных программ в таких сферах, как искусство, культура, медицина, оборона и безопасность государства.

Предусматриваются и нормы, которые обеспечивают открытость образовательных учреждений и программ для учащихся и их родителей.

Также вводится процедура «независимой оценки качества образования, которая позволит специализированным организациям проводить оценки деятельности образовательных организаций, определять достоверность информации о качестве образования и его соответствия запросам потребителей».

**ТРЕТЬЕ:**

Это мы с вами. Наша позиция, Наше мнение, наше представление о том, как должно быть и что предстоит делать. Настоящий доклад не имеет целью навязать какое-либо представление об этом. В этом разделе предлагается лишь взгляд на фактическое положение дел.

Именно нам, педагогам дополнительного образования детей продолжать внешкольную работу и заниматься дополнительным образованием. Вы уже должны были обратить внимание на то, что наш Центр называется не центром дополнительного образования, а внешкольной работы. Что это, почему так? Я лично не знаю, но могу предположить, что это компромисс между запросом родителей и заказом общества, о чём уже сказано выше (потребность в досуговой деятельности ещё сохраняется, да и чёткой границы между этой деятельностью и образовательным процессом не существует.) Например: ребёнок на занятиях просто рисует – становится профессиональным художником, шьёт куклам одежду – выбирает профессию конструктора, модельера, идёт работать в ателье или на швейную (трикотажную) фабрику, его с радостью принимают в средние и высшие учебные заведения по профилю, обращая внимание на знание им терминологии, усвоенной на досуговых занятиях.

Нам предстоит исполнять новый закон. Но он ещё не принят. Проект содержит уже известные нам положения, изложенные в нормативных документах, перечень которых указан в Таблице – приложение к докладу № 1

Основные документы из этого списка, пожалуй, следующие:

* Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».
* Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЙСТВИЙ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ НА 2012 - 2017 ГОДЫ».
* МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВНЕШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ принят Постановлением N 24-14 от 4 декабря 2004 года на двадцать четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.
* Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 июня 2012 г. N 504 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ТИПОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ».
* [Письмо Минобрнауки РФ от 11 декабря 2006 № 06-1844 "О Примерных требованиях к программам дополнительного образования детей"](http://www.educom.ru/ru/documents/regulirovanie/dop_obr/pismo_06_1844.pdf).
* ["Концепция модернизации дополнительного образования детей Российской Федерации на период до 2010 года" (одобрена решением Коллегии Минобрнауки РФ от 06 октября 2004 № ПК-2)](http://www.educom.ru/ru/documents/regulirovanie/dop_obr/koncepciya.pdf).
* РЕШЕНИЕ КОЛЛЕГИИ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА Челябинска от 11.12.2008г № 24/2 «О принятии Стратегии развития муниципальной образовательной системы города Челябинска на период до 2020 года».
* Документы МБУДОД.

Чтобы освежить Вашу память предлагается вновь ознакомиться с содержанием некоторых документов: Приложения № 1, 2, 3, 4

Спасибо за внимание.

С уважением, Альберт Леонидович Блинов

1. ИНТЕГРАЛЬНЫЙ - Неразрывно связанный, цельный, единый. [↑](#footnote-ref-1)